

Back to the future: vorderen anno 2021

Een pleidooi voor het herinvoeren van het vorderen van materieel en infrastructuur

Luitenant-kolonel M. Wassenaar MA*

Het vorderen van civiel materieel en civiele infrastructuur is een ouderwets concept dat met het opheffen van de mobilisabele eenheden en het opschorten van de opkomstplicht volledig overbodig is geworden. Althans, zo lijkt het. De herintroductie van het concept van vorderen binnen de Noorse defensieorganisatie en de toepassing daarvan bij mobilisabele én bij parate eenheden suggereert echter iets anders. Dit artikel wil aantonen dat vorderen ook in Nederland een bruikbaar en toepasbaar concept is dat past binnen de huidige geopolitieke ontwikkelingen, kan leiden tot een verbetering van de flexibiliteit van de organisatie en het idee van een adaptieve krijgsmacht verder vorm kan geven. Daarmee zou herintroductie van het concept van vorderen passen binnen de inrichtingsprincipes van de *Defensievisie 2035*.

Grootschalige oefening van de Genie waarbij er een samenwerking is tussen civiel en militair. Is het 'ouderwetse' concept van vorderen tegenwoordig weer bruikbaar en toepasbaar?

FOTO MCD, AARON ZWAAL



Het merendeel van het huidige personeel van de krijgsmacht heeft nooit te maken gehad met het concept van vorderen. Het vorderen van civiel materieel ten behoeve van Defensie in tijden van crisis of oorlog lijkt een ouderwets concept dat ooit bruikbaar was, maar niet meer past in de huidige tijd. In dat licht is het interessant dat de Noorse Commandant der Strijdkrachten in 2016 opdracht heeft gegeven om het Noorse vorderingssysteem vanaf de grond opnieuw op te bouwen. In dat project zijn diverse mijlpalen gepasseerd en de verwachting is dat het systeem in de loop van 2021 volledig operationeel is. Blijkbaar wordt vorderen in Noorwegen niet als ouderwets, maar juist als zeer bruikbaar beschouwd.

Zowel in Noorwegen als in Nederland wordt vorderen gedefinieerd als een vorm van verplichte verhuur. Er is dus geen sprake van onteigening, en de eigenaar wordt financieel gecompenseerd. Deze compensatie moet marktconform zijn, maar wordt om voor de hand liggende redenen door de overheid vastgesteld. Om in tijden van crisis of oorlog snel te kunnen opschalen, wordt het vorderen bij voorkeur in detail voorbereid en worden materieel en infrastructuur waar mogelijk op voorhand door de krijgsmacht aangewezen en beproefd.

Het doel van dit artikel is aan te tonen dat het vorderen van materieel en infrastructuur, de daarbij behorende voorbereidingen in vredetijd in het bijzonder, ook in Nederland een bruikbaar en toepasbaar concept is. Daarbij kijkt dit artikel uitsluitend naar het landdomein, hoewel er in de andere domeinen wellicht ook kansen liggen. Na een beschrijving van vorderen zoals dat tijdens (het laatste deel van) de Koude Oorlog werd voorbereid, wordt gekeken hoe Noorwegen

* Lkol Marcel Wassenaar is geplaatst als uitwisselofficier binnen de Noorse Landmachtstaf.



Voor de eenheden die in de Nationale Sector, binnen de landsgrenzen, ingezet zouden worden, zou 80 tot 90 procent van het materieel worden verkregen door middel van vorderen tijdens de mobilisatie

op dit moment invulling geeft aan vorderen. Tot slot wordt aangetoond dat de Noorse aanpak ook in Nederland bruikbaar en toepasbaar is.

Vorderen in het recente verleden

De Koninklijke Landmacht (KL) van de jaren '80 is nauwelijks nog te vergelijken met het Commando Landstrijdkrachten zoals we dat nu kennen. De grootste veranderingen hebben hun oorsprong in het wegvallen van de dreiging van een grootschalig militair conflict op het Europese continent. De KL veranderde ingrijpend door het opschorten van de opkomstplicht voor dienstplichtigen (1996) en het opheffen van de mobilisabele eenheden (2002).¹ Veel begrippen uit die tijd, zoals dienstplicht, klein en groot verlot, oorlogsfuncties, mobiliseren en vorderen zijn voor velen inmiddels volstrekt onbekend geworden. Om de rol van vorderen in het verleden helder te maken, volgt nu een beschrijving van de opbouw van de KL in de jaren '80, hoe het mobiliseren eruitzag en welke rol het vorderen daarin had. Er wordt gekeken naar de

vorderingsbehoefte van de KL en afgesloten met een beschrijving van de belangrijkste juridische kaders die destijds ten grondslag lagen aan het in vredetijd voorbereiden van het vorderen.

De KL bestond in het laatste deel van de Koude Oorlog uit eenheden met verschillende status:²

1. parate eenheden (85 procent of meer paraat);
2. overwegend parate eenheden (50-85 procent paraat);
3. overwegend mobilisabele eenheden (minder dan 50 procent paraat);
4. mobilisabele eenheden;
5. vredeseenheden, zoals opleidingscentra.

In 1985 was slechts 29,3 procent van de Koninklijke Landmacht paraat.³ Om de landmacht op oorlogssterkte te brengen, moesten in zeer korte tijd drie activiteiten worden uitgevoerd:

1. parate en overwegend parate eenheden moesten op oorlogssterkte worden gebracht door het oproepen van dienstplichtigen met zogenaamd 'klein verlot';
2. dienstplichtigen met 'groot verlot' moesten worden opgeroepen om overwegend mobilisabele eenheden op oorlogssterkte te brengen en volledig mobilisabele eenheden te formeren;
3. de vredeseenheden moesten worden opgeheven, waarna het personeel naar de toewezen oorlogsfuncties in de diverse eenheden vertrok.

Om de mobilisatie schaalbaar te maken en de regering in tijden van crisis enige flexibiliteit te verschaffen, was ze verdeeld in drie fasen. Het interval tussen de drie fasen was variabel en kon worden aangepast aan de actuele dreigingssituatie. De fasen werden na een Koninklijk Besluit en een Ministeriele Beschikking geïnitieerd door het uitsturen van diverse mobilisatietelegrammen. Voor elke fase was ongeveer 48 uur nodig: een enorme operatie die jaarlijks werd geoefend tijdens de oefening 'Donderslag'.^{4,5}

Voor de mobilisabele eenheden die met het Eerste Legerkorps ingezet zouden worden bij de verdediging van de Noord-Duitse laagvlakte was

1 In de Najaarsbrief van 8 november 2002 werd besloten de laatste eenheden van de mobilisabele component van de landmacht op te heffen (Kamerstuk 28600X nr.10).
 2 Koninklijke Landmacht, VS2-1050/1A - Mobilisatievoorschrift voor de Koninklijke Landmacht (Den Haag, Chef Landmachtstaf, 1985) III-2.
 3 P.E. Selles, 'Personele vulling van de KL-oorlogsorganisatie', in: *Militaire Spectator* 154 (1985) (10) 456.
 4 Zie voor een impressie van het oefenen van mobilisatie de film 'Mobilisatieoefening Donderslag 19' op YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=XU3ezksnGvk>.
 5 Op 7 juni 1985 vond een conferentie plaats over het mobiliseren, door zorg van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht. Het verslag van deze conferentie biedt een interessante blik. Zie: <https://www.orbat85.nl/documents/Nederland%20mobiliseert.pdf>.

het materieel in beginsel aanwezig binnen de KL en opgeslagen ('opgelegd') in maar liefst 56 mobilisatiecomplexen. Een deel van dit materieel werd in vredetijd echter gebruikt door de vredesorganisatie, het zogenaamde 'uitgesteld materieel'. Voor de eenheden die in de Nationale Sector, binnen de landsgrenzen, ingezet zouden worden, zou 80 tot 90 procent van het materieel worden verkregen door middel van vorderen tijdens de mobilisatie. Het ging in dat geval vooral om materieel waaraan geen specifieke militaire eisen werden gesteld en dat in voldoende mate in de civiele sector aanwezig was.⁶ In het proces van mobiliseren speelde vorderen dus een cruciale rol om eenheden van materieel te voorzien.

De exacte vorderingsbehoefte varieert in de tijd. Zo schreef kolonel Van Marion in 1961 nog dat het vorderen van stro, en – al naar gelang het jaargetijde – van brandstof een van de eerste vorderingsbezigdheden zou zijn.⁷ Van het vorderen van stro was in de jaren '80 nauwelijks nog sprake. In die tijd ging het vooral om voertuigen, maar bijvoorbeeld ook om schrijfmachines. Zo had het Korps Mobiele Colonnies, de militaire hulpverleningsorganisatie, rond

1980 alleen al voor de uitvoering van de mobilisatie, namelijk het transport van materieel vanuit mobilisatiecomplexen, vredeseenheden en andere overheidsinstanties naar de diverse eenheden, behoefte aan ongeveer 3.600 te vorderen voertuigen.⁸ Er was ook grote behoefte aan het transport van middelen, zoals munitie, naar het achtergebied van het Eerste Legerkorps dat aan het front vocht, en aan speciale voertuigen voor mechanisch grondverzet voor de genie-eenheden.

Vorderen kon in die tijd ook tot innovatie leiden. Zo werd medio jaren '70 geëxperimenteerd met het gebruik van gevorderde 'steenauto's' voor het transport van munitie.⁹ Deze steenauto's konden meer dan twintig ton transporteren, veel meer dan de drietons vrachtwagens die op dat moment in gebruik waren. Bovendien hadden zij een verrijdbare hydraulische autolaadkraan, waardoor de overslag veel sneller verliep. Deze experimenten maakten duidelijk dat een modernisering van het concept voor de munitiedistributie mogelijk was. Er werden negen mobilisabele steenautocompagnieën opgericht met civiel te vorderen steenauto's, en vanaf begin jaren '80 werden militaire munitiewagens met autolaadkraan verworven en ingevoerd.¹⁰

De juridische basis voor vorderen lag in een breed palet aan wet- en regelgeving. Zo werd in 1949 beschreven dat er niet minder dan elf verschillende wetten waren die vorderen mogelijk maakten.¹¹ Enkele van deze wetten bestaan tegenwoordig niet meer, zoals de Woonruimtwet 1947, maar de meeste zijn nog steeds van kracht, al dan niet in gewijzigde vorm. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de Inkwartieringswet. Gezien de mogelijkheden die



FOTO BEELDBANK NIMH

Logistieke voorbereidingen voor de mobilisatieoefening Donderslag 5 (1973) in Mobilisatiecomplex De Bilt

- 6 P. Wattel, 'Materiële mobilisatievoorbereiding', in: *Militaire Spectator* 155 (1986) (10) 475.
- 7 L. van Marion, 'Problemen rond de personele mobilisatie en regeling van de concentratie', in: *Militaire Spectator* 130 (1961) (7) 254.
- 8 H. van Vianen, B.E.M. Buiting en J. van Delft, 'De mobilisatievoorbereiding van het Korps Mobiele Colonnies', in: *Militaire Spectator* 139 (1980) (8) 363.
- 9 De steenauto is tegenwoordig beter bekend onder de naam 'bakwagen met laadkraan'.
- 10 H. Roozenbeek, *In dienst van de troep. Bevoorrading en transport bij de Koninklijke Landmacht* (Amsterdam, Boom, 2008) 216-218.
- 11 W. de Bruijn, 'Vorderen', in: *Militaire Spectator* 118 (1949) (3) 165.



Militairen van de Noorse Heimevernet (nationale garde) op oefening. De Heimevernet is het grootste Noorse defensieonderdeel en het nieuwe Defensie Vorderingssysteem is daar als eerste ingevoerd

deze wet biedt, dekt de naam niet de lading.¹² Alle vorderingen die in de Koude Oorlog ten behoeve van de mobilisatie werden voorbereid, vielen onder deze wet. Het was en is de enige wet die niet alleen de vordering zelf mogelijk maakt, maar Defensie ook de mogelijkheid geeft om de uitvoering van de vordering in vredetijd voor te bereiden en te oefenen, ondanks het mogelijk ontwrichtende effect van die activiteiten op de samenleving.

Vorderen was dus een integraal deel van de mobilisatie. Mobilisabele eenheden konden via vorderen snel en gegarandeerd van materieel worden voorzien zonder dat daarvoor investeringen nodig waren. Zonder mobilisatie dus geen vorderen, en het is dan ook logisch dat met het opheffen van de mobilisabele eenheden ook

het concept van vorderen in de loop van de jaren '90 en '00 uit de organisatie is verdwenen. Het is echter de vraag of het kind daarmee niet met het badwater is weggegooid. Voordat die vraag aan de orde komt, is een beschrijving van de moderne, Noorse benadering op zijn plaats.

Het hedendaagse Noorse model

De Noorse krijgsmacht (Forsvaret) is gebaseerd op een algemene dienstplicht van achttien maanden. Daarvan worden de eerste twaalf maanden gebruikt voor de initiële opleiding en een periode van gereedheid binnen een operationele eenheid van de landmacht, de luchtmacht of de marine. Daarna stromen de meeste dienstplichtigen door naar de nationale garde (Heimevernet), waar de resterende zes maanden van de dienstplicht tot aan de 44e verjaardag worden gebruikt voor jaarlijkse

¹² Koninklijke Landmacht, VS2-1050/1A - Mobilisatievoorschrift voor de Koninklijke Landmacht (Den Haag, Chef Landmachtstaf, 1985) V-2.



FOTO FORSVARET, ØYSTEIN VÅRDAL

kan Forsvaret alsnog in de centrale database registreren. In principe zijn er weinig beperkingen als het gaat om welke middelen gevorderd kunnen worden: voer-, vaar- en vliegtuigen, onroerend goed, machines, geniematerieel, Unmanned Aerial Vehicles (UAV's), et cetera. Het systeem houdt bovendien rekening met de kritische bemensing van de te vorderen middelen: wanneer de bediening ervan afhankelijk is van civiele specialisten worden deze tevens opgenomen in het vorderingssysteem en bij het oefenen of daadwerkelijk vorderen daarvan opgeroepen. Toegang tot de centrale database wordt beveiligd door ALTinn, de Noorse variant van DigiD. De Norwegian Defence Logistics Organisation (NDLO) is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en in bedrijf houden van het vorderingssysteem, en de commandant NDLO is bevoegd om aanvragen tot vorderen vanuit de krijgsmachtdelen goed te keuren. Wanneer de commandant NDLO een aanvraag goedkeurt, wordt de eigenaar van het middel via een digitaal bericht, vergelijkbaar met een bericht van MijnOverheid, op de hoogte gebracht. Vervolgens heeft Forsvaret de mogelijkheid om het betreffende middel indien noodzakelijk te keuren en op te roepen om het vorderingssysteem tijdens oefeningen te trainen.¹⁵

Het vorderen levert Forsvaret drie voordelen op: een enorme uitbreiding van het potentiële materieel, een grotere flexibiliteit en een significante financiële besparing. Noorwegen heeft, ingegeven door de gedeelde grens met Rusland in het hoge noorden, uitgebreide operatieplannen voor de landsverdediging, van strategisch tot en met tactisch niveau, die elke paar jaar worden herzien. Vanuit deze operatieplannen kunnen de krijgsmachtdelen door middel van vorderen in aanvullende behoeften

- 13 Het bedrijf Bouvet, zie: <https://www.bouvet.no/prosjekter/nasjonal-ressursdatabase-forsvaret>.
- 14 Voor de volledigheid volgen hier de Noorse benamingen: de Basisregistratie Personen: folkeregisteret, het Kentekenregister van de RDW: kjøretøyregisteret, het Scheepsregister: skipsregisteret en småbåtregisteret, het Handelsregister van de Kamer van Koophandel: foretaksregisteret, het Luchtvaartregister: luftfartøyregisteret, het Kadaster: Kartverket
- 15 De auteur was aanwezig bij oefening Oslofjord 2019, waar het vernieuwde Defensie Vorderingssysteem getest en gedemonstreerd werd.

herhalingsoefeningen van een week. Deze nationale garde is met 40.000 mensen, verspreid over heel Noorwegen, het grootste defensie-onderdeel en grotendeels mobilisabel. Het lag daarom voor de hand om het vernieuwde Defensie Vorderingssysteem (Forsvarets rekvisisjonssystem) eerst daar in te voeren. Men werkt op dit moment aan de uitrol naar de overige defensieonderdelen.

Voor het ontwikkelen van het digitale deel van het vorderingssysteem is een extern bedrijf in de hand genomen.¹³ Het systeem bundelt bestaande online registers, zoals de Noorse equivalenten van de Basisregistratie Personen, het Kentekenregister van de RDW, het Scheepsregister, het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, het Luchtvaartregister en het Kadaster en voegt die samen in één centrale database.¹⁴ Materieel of infrastructuur dat niet in een van deze registers voorkomt,

Het potentiële materieel van de eenheden van Forsvaret is dankzij vorderen vrijwel onbegrensd, zowel in kwaliteit als in kwantiteit

voorzien. Zij kunnen in de centrale database nagaan of die middelen aanwezig zijn in de civiele maatschappij en vervolgens een verzoek tot vorderen insturen. Dat geldt voor alle eenheden, zowel de mobilisabele als de parate. Hiermee is het potentiële materieel van de eenheden van Forsvaret dus vrijwel onbegrensd, zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Tevens kunnen eenheden door middel van vordering voorzien in de (planmatige) vervanging van tijdens crisis of oorlog verloren gegaan materieel.

Als de omstandigheden veranderen, denk aan een veranderde externe dreiging of technologische ontwikkelingen, worden de operationele plannen voor de landsverdediging herzien. Het vernieuwde vorderingssysteem biedt de Noorse krijgsmacht delen in dat proces de mogelijkheid om hun potentiële materieel snel en eenvoudig aan te passen. Bovendien blijft het te vorderen materieel op een eenvoudige manier up-to-date. Denk daarbij aan de razendsnelle ontwikkelingen op het gebied van drones: stel dat een voor vordering aangewezen drone van bedrijf A op technologisch gebied ingehaald wordt door een drone van bedrijf B, dan kan de vorderingsaanwijzing eenvoudig aangepast worden.

Tot slot levert het vorderen Forsvaret een enorm financieel voordeel op. Men bespaart jaarlijks zo'n 55 miljoen euro op afschrijving, opslag en

onderhoud door materieel planmatig te vorderen in plaats van in bezit te hebben.¹⁶ Naast eenmalige ontwikkelkosten en lopende instandhoudingskosten vergt het systeem niet meer dan vijf centrale fte's bij NDLO. De krijgsmacht delen wijzen binnen de eigen organisatie bestaand personeel aan dat het werk als nevenfunctie kan uitvoeren, waardoor ook daar de extra kosten zeer beperkt zijn.

Bruikbaar en toepasbaar, anno 2021?

Om op oorlogsterkte te komen, voorzag de Nederlandse krijgsmacht zich tijdens de Koude Oorlog voor een belangrijk deel van materieel via (voorbereide) vordering. Defensie heeft op dit moment geen behoefte aan grote hoeveelheden extra materieel in tijden van crisis of oorlog: er is tenslotte geen mobilisabele component meer. Drie hedendaagse ontwikkelingen zorgen er echter voor dat het 'oude' concept van vorderen voor Defensie opnieuw van toegevoegde waarde kan zijn:

1. de hernieuwde focus op de bondgenootschappelijke verdediging in Europa en op territoriale veiligheid, dus binnen de landsgrenzen;
2. de focus op flexibiliteit en de 'adaptieve krijgsmacht';
3. de exponentiële uitbreiding van hoogtechnologisch civiel materieel met militaire toepassingsmogelijkheden, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.

Terug in de verdediging

Sinds de tweede helft van het vorige decennium ligt de aandacht van (met name de Europese) NAVO-landen opnieuw bij de collectieve verdediging. Voor Nederland heeft dat tot twee heroriëntaties geleid. Het kunnen optreden buiten de landsgrenzen, maar binnen Europa, is opnieuw in beeld gekomen. Ook de territoriale veiligheid heeft wederom aan aandacht gewonnen. Binnen de krijgsmacht wordt dan ook veelvuldig gesproken over 'de hernieuwde focus op de eerste hoofdtaak'. In die verschuiving zou vorderen (weer) een waardevolle bijdrage aan de bestaande militaire capaciteit kunnen bieden.

¹⁶ Briefing projectleider vernieuwing Noors Defensie Vorderingssysteem, 31 januari 2020.



Poolse pantservoertuigen op treinen in Litouwen. Militaire mobiliteit is cruciaal voor de heroriëntatie op collectieve verdediging. Vorderen kan knelpunten in transportmiddelen ondervangen

FOTO NAVO

Voor het kunnen optreden binnen de Europese grenzen is militaire mobiliteit cruciaal. Afgezien van de tijdrovende procedures die van toepassing zijn op het passeren van Europese binnen-grenzen is ook de afhankelijkheid van transportmiddelen een belemmerende factor. Aan de benodigde transportmiddelen zijn vaak geen specifieke militaire eisen verbonden en zij zijn in grote aantallen aanwezig in de civiele maatschappij. Vaak hebben deze middelen echter een heel hoge bezettingsgraad en is de mogelijkheid tot inhuur niet gegarandeerd, of tegen zeer hoge kosten. Dat is precies de reden waarom vorderen een reële optie is voor de krijgsmacht. Overigens hoeft dat niet alleen te gelden voor transportmiddelen binnen het Europese theater, maar ook voor strategische transportcapaciteit met een grotere reikwijdte. Een reikwijdte waar overigens het Caribisch deel

van het koninkrijk, gezien de geopolitieke ontwikkelingen in dat deel van de wereld, ook binnen zou moeten vallen.

Wat betreft infrastructuur kan gedacht worden aan de enorme behoefte die ontstaat wanneer geallieerde versterkingen via Nederland Europa binnenkomen. Denk bijvoorbeeld aan staging areas, legeringsfaciliteiten en werkplaatsen. Dergelijke faciliteiten worden momenteel naar behoefte ingehuurd en het aanbod lijkt groot genoeg, maar de vraag is in hoeverre een dergelijke (vrijwillige) verhuur voldoende bestand is tegen een ernstsituatie, zoals oorlog of oorlogsdreiging.

Wanneer het gaat om territoriale veiligheid in Nederland kan vorderen eveneens een belangrijk middel zijn om cruciale capaciteiten te

garanderen. Het uitgangspunt dat collectieve verdediging ook in de huidige tijd niet op Nederlands grondgebied zal plaatsvinden, betekent dat de drie brigades niet beschikbaar zijn en dat er uitsluitend gerekend kan worden op de bataljons van de Nationale Reserve, aangestuurd vanuit de NATOPS-afdelingen van de brigades. De NATRES-bataljons hebben bij hun ontplooiing en operaties veel materieel nodig, dat zij momenteel niet hebben. Het is verleidelijk om dan te denken aan zwaar materieel, zoals voor grondverzet, maar ook moderne drones en communicatiemiddelen kunnen genoemd worden. Bovendien ontstaat er waarschijnlijk behoefte aan infrastructuur, zoals legeringsfaciliteiten. Een ander voorbeeld van een infrastructuurle behoefte kan bestaan uit het moeten onderbrengen van hoofdkwartieren in infrastructuur die bescherming biedt tegen fysieke dreigingen, zoals luchtaanvallen. Bedreigingen die met de ontwikkelingen op drone-gebied alleen maar realistischer worden. Het ministerie van Defensie aan Plein 4 in Den Haag is bijvoorbeeld niet of slechts in zeer beperkte mate beschermd tegen zulke bedreigingen. Datzelfde geldt voor Staf CLAS, het nieuw opgerichte Territoriaal Operatiecentrum en de NATOPS-afdelingen van de brigadestaven. Dat klinkt voor velen misschien als 'oud denken', maar het tegenovergestelde is waar: het is met de huidige dreigingssituatie onverantwoord om grootschalig te investeren in nieuwe versterkte infrastructuur. Vorderen kan hier een betaalbare oplossing bieden. Er is wellicht veel af te dingen op de bruikbaarheid van de nog resterende bunkercapaciteit in Nederland, die vaak in civiele handen is. Echter,

indien op voorhand kenbaar wordt gemaakt dat bepaalde faciliteiten in tijden van crisis of oorlog gevorderd zullen worden, geeft dat Defensie de mogelijkheid om deze in vredetijd te inspecteren en zo eventuele noodzakelijke verbeteringen te constateren, voor te bereiden en deze in overleg met de huidige eigenaar al in vredetijd uit te voeren.

Hierboven is gesproken over het gebruik van vorderen binnen de eerste hoofdtak van de krijgsmacht.¹⁷ Hoewel er binnen de andere twee hoofdtaken wellicht vanuit defensieperspectief ook kansen kunnen liggen, is de bruikbaarheid van het concept van vorderen daar lager. Wanneer de krijgsmacht bijvoorbeeld optreedt in het kader van de tweede hoofdtak, is dat in beginsel buiten de landsgrenzen. Het is slecht voor te stellen dat Nederlandse autoriteiten het mandaat krijgen om in het buitenland infrastructuur of goederen van niet-Nederlandse staatsburgers te vorderen. Niet tijdens inzet, maar al helemaal niet voordat er sprake is van inzet. Er kan eventueel wel Nederlands materieel op voorhand voor vordering worden aangevoerd, maar het is onwaarschijnlijk dat de ontwrichtende werking daarvan voor de Nederlandse bevolking en de politiek in het kader van bijvoorbeeld een vredesoperatie in Afrika acceptabel is. Het overwegen van vorderen binnen de derde hoofdtak levert direct een paradox op. Het gaat er bij deze hoofdtak tenslotte om de specialistische capaciteiten van de krijgsmacht te gebruiken om civiele autoriteiten te ondersteunen. Het zou dus op zijn minst opmerkelijk zijn als Defensie vervolgens capaciteiten ontbeert die zij door vordering uit de civiele samenleving onttrekt.

Adaptief

De *Defensievisie 2035* zet onder andere in op het verder vergroten van de flexibiliteit in (gegarandeerde) capaciteiten.¹⁸ Daarbij speelt samenwerking met bedrijven en andere niet-militaire organisaties een rol. Het is echter de vraag in hoeverre deze samenwerking – met name in oorlogstijd – voldoende robuust is. (Her) invoeren van het concept van vorderen kan zorgen voor de hoognodige garantie van beschikbaarheid.

17 De drie hoofdtaken van de krijgsmacht (Nederlandse Defensie Doctrine 2019):

1. Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk;
2. Handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

18 'Grotere flexibiliteit in (gegarandeerde) capaciteiten vraagt om samenwerking met bedrijven en andere niet-militaire organisaties. Om de samenwerking met private partners verder vorm te geven, stellen we inhoudelijke (en wettelijke) kaders op voor de adaptieve krijgsmacht, waarbij we een goede balans vinden tussen het zelf bezitten van en het kunnen beschikken over bepaalde capaciteiten.' *Defensievisie 2035* (Den Haag, 15 oktober 2020) 28

In de Noorse benadering leidt een wijziging in de dreigingssituatie tot een herziening van de operationele plannen voor de landsverdediging. Naar aanleiding daarvan kan het voor vorderen aangewezen materieel snel en eenvoudig worden aangepast. De flexibiliteit die dat met zich meebrengt past uitstekend binnen de Nederlandse behoefte aan een adaptieve krijgsmacht.

Technologie

Traditioneel is de krijgsmacht een aanjager van technologische ontwikkelingen. Dat is echter een rol die in de praktijk niet (altijd) meer opgaat. Een goed voorbeeld hiervan is de UAV, oftewel drone. Decennialang is het ontwikkelen van UAV's vooral een defensieaangelegenheid geweest. Op dit moment is dat steeds minder het geval. Moderne UAV's, in meer of mindere mate geschikt voor militaire toepassingen, zijn bij wijze van spreken op de hoek van elke straat te koop.

Waar het dus gaat om het gegarandeerd kunnen beschikken over hoogtechnologische capaciteiten is het bezit ervan wellicht niet noodzakelijk (meer). Dit type materieel is vaak aan een enorme afschrijving onderhevig, hoeft niet altijd of slechts in beperkte mate te voldoen aan specifieke militaire eisen en is vaak in ruime of toenemende mate in de civiele maatschappij aanwezig. Naast onbemande vlieg-, voer- of vaartuigen kan ook gedacht worden aan cybergerelateerde systemen en diensten, zoals server- en hackcapaciteit. Middelen en diensten die in aanschaf wellicht niet duur hoeven te zijn, maar die door de razendsnelle technologische ontwikkelingen vaak enorm veel (kunnen) kosten om up-to-date te houden.

Toepasbaar?

De vraag is nu of vorderen ook daadwerkelijk toepasbaar kan zijn. Die vraag is voor een groot deel juridisch van aard en bestaat uit twee componenten. Het is allereerst de vraag of het voorbereiden van het vorderen zoals dat voorheen gebeurde juridisch nog steeds mogelijk is. Veel van de relevante wet- en regelgeving is, net als in Noorwegen, ook in Nederland niet fundamenteel veranderd sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. De belangrijkste grondslag



Nederland zet in op flexibiliteit en streeft naar een adaptieve krijgsmacht. De flexibiliteit die vorderen met zich meebrengt past uitstekend binnen die behoefte

voor (het voorbereiden van) vorderen was en is nog steeds de Inkwartieringswet 1953.¹⁹ Binnen de kaders van die wet is de minister van Defensie bevoegd om een scala aan roerende en onroerende zaken op voorhand voor vorderen aan te wijzen, en het proces van het daadwerkelijk vorderen daarvan in vredetijd te oefenen.

Een andere vraag die vanuit juridisch oogpunt speelt, is of het met de huidige wet- en regelgeving op het gebied van privacy is toegestaan om, zoals in Noorwegen is gebeurd, alle relevante databases aan elkaar te koppelen en toegankelijk te maken voor Defensie. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), zoals die sinds 2018 binnen de Europese Unie geldt, is ook door Noorwegen geïmplementeerd en wordt daar niet als een belemmering gezien. Het lijkt er dus op dat de privacy niet in het geding is. Het is echter aan te bevelen, zeker gezien het afbreukrisico wanneer het gaat over het schenden van privacy door de overheid en met name door Defensie, om dat van tevoren uitvoerig te onderzoeken en daar zeer transparant over te communiceren.

¹⁹ Voor de Inkwartieringswet, zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002111/2015-01-01>.

De vraag of vorderen in Nederland toepasbaar is, moet daarnaast niet uitsluitend vanuit een juridisch perspectief worden gezien. Er zijn in dit geval zowel interne als externe factoren die relevant zijn. Tot de interne factoren horen de kosten van het ontwikkelen en in bedrijf houden van een dergelijk systeem en de behoefte aan aanvullende specialistische kennis. In Noorwegen zijn die extra kosten erg beperkt gebleken. Voorbeelden van externe factoren zijn vooral van culturele en politieke aard: welk signaal geeft Defensie af als het overgaat tot het (voorbereiden van) het vorderen van civiel materieel in een tijdperk waar oorlog en crisis voor de burger en de politicus onwerkelijke begrippen zijn geworden? Willen we niet het tegenovergestelde bereiken met civiel-militaire samenwerking? Of is dit juist een goed voorbeeld

van het verminderen van de kloof tussen Defensie en de maatschappij? In dat verband is het wederom interessant om naar de Noorse situatie te kijken.

In Noorwegen is de afgelopen jaren een grote omslag zichtbaar geweest. Waar in het verleden de krijgsmacht vooral werd gezien als een middel om in tijden van crisis, naast het uitvoeren van de landsverdediging, steun te verlenen aan de civiele maatschappij, dringt nu het besef door dat zulke steun wederkerig moet zijn. In oorlogstijd ontstaan er aan de zijde van Forsvaret enorme behoeften waarin de steun van de maatschappij onontbeerlijk is. De afstemming van deze steun, over en weer, is uitgewerkt in het *Total Defence Concept*.²⁰ Het vernieuwen van het Defensie Vorderingssysteem wordt gezien als

De Genie oefent civiel-militaire samenwerking met een waterschap. Welk signaal geeft Defensie af als het overgaat tot het (voorbereiden van) het vorderen van civiel materieel?



een integraal onderdeel van dat concept, en het krijgt zowel aan militaire als aan civiele zijde positieve reacties. Het is lastig te voorspellen hoe een dergelijk initiatief in Nederland zou vallen, maar het is de moeite waard om dat te onderzoeken.

Afsluiting

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat vordering in Nederland nu en in de toekomst een bruikbaar middel kan zijn om Defensie in tijden van crisis of oorlog uit te rusten met aanvullend, relevant en up-to-date materieel en adequate infrastructuur. Vorderen draagt bij aan het vermogen tot het voeren van de collectieve verdediging binnen Europa en het garanderen van de territoriale veiligheid binnen de landsgrenzen. Bovendien draagt het bij aan het verbeteren van de flexibiliteit van Defensie en past het binnen inrichtingsprincipe twee (flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig) van de *Defensievisie 2035*.

Vanuit juridisch perspectief is een dergelijk systeem zeer waarschijnlijk probleemloos in te voeren. De wetgeving die het (voorbereiden van) vorderen mogelijk maakt, bestaat nog steeds. Wel moet goed onderzocht worden in hoeverre het digitaliseren van het vorderingsproces binnen de huidige privacywetgeving past. Transparantie is daarbij cruciaal, zowel tijdens het onderzoek naar de mogelijkheden als tijdens een eventuele implementatie van een nieuw vorderingssysteem. Het nieuw opgerichte Territoriaal Operatiecentrum kan een centrale rol in dat proces spelen, zowel bij het onderzoek naar mogelijkheden en de eventuele implementatie als bij het in bedrijf houden ervan. Zodoende kunnen aanvullende systeemkosten beperkt blijven. Het meest voor de hand liggende nadeel van het invoeren van een nieuw vorderingssysteem lijkt de mogelijk negatieve maatschappelijke perceptie. De ervaring in Noorwegen laat echter zien dat het (voorbereiden van) vordering, als deel van een *Total Defence Concept* juist kan leiden tot meer betrokkenheid van de maatschappij bij de krijgsmacht.

'Ouderwets' begrippen weer bruikbaar?

Dit artikel bepleit onderzoek naar de herinvoering van vorderen. Er zijn nog meer 'ouderwets' begrippen die, nu de focus noodgedwongen terug is op de eerste hoofdtak van de krijgsmacht, opnieuw bruikbaar zijn geworden. Voorbeelden zijn het onderscheid tussen vredesfuncties en oorlogsfuncties, en de dienstplicht. Aangezien er binnen CLAS geen sprake meer is van vredeseenheden en dus ook niet meer van vredes- en oorlogsfuncties, is al het personeel feitelijk geplaatst op oorlogsfuncties: in tijden van crisis en oorlog houdt al het personeel planmatig zijn of haar huidige functie. Er moet echter ook nagedacht worden over de inzet van de grote hoeveelheid personeel die in crisis- of oorlogstijd (tijdelijk) geen relevante bijdrage meer kan leveren. Op dat moment is werken vanuit de gangbare, onbeschermde infrastructuur mogelijk geen optie meer en thuiswerken vermoedelijk ook niet meer mogelijk. Wellicht kan dit personeel betrokken worden bij het garanderen van territoriale veiligheid, bijvoorbeeld als deel van de huidige NATRES-bataljons (of, nog beter, van een uitbreiding daarvan). Er zijn ook andere opties denkbaar, maar in de veranderde geopolitieke situatie moet hierover weer nagedacht worden.

Discussies over herinvoering van de dienstplicht (dus feitelijk over het beëindigen van het opschorten van diverse artikelen in de Kaderwet Dienstplicht) zijn vaak binair: een dienstplichtleger versus een beroepsleger. Hybride vormen zijn echter ook mogelijk, en het gebruik van dienstplicht om de territoriale veiligheid te verhogen zou daar een van kunnen zijn. Een scenario zoals de Covid-19-pandemie pleit bovendien voor een meer divers gebruik van dienstplichtigen. Op dat vlak zou Noorwegen eveneens als voorbeeld kunnen dienen. Daar wordt een soort Bescherming Burgerbevolking (*Sivilforsvaret*) bemand met op basis van relevante capaciteiten geselecteerde dienstplichtigen.²¹ Zij blijven tot het 55e levensjaar oproepbaar, waardoor het investeren in opleidingen voor dit personeel, bijvoorbeeld op medisch vlak, rendabel is.

Kortom: het potentiële voordeel is groot, er zijn geen juridische obstakels te voorzien en de extra kosten zijn beperkt. Tijd dus om het vorderen weer serieus te overwegen. ■

20 Norwegian Ministry of Defence and Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 'Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway' (Oslo, 2018). Zie: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>.

21 Zie: <https://sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/about-norwegian-civil-defence/>.